



Laberintos de la gestión ambiental:

¿salir por arriba?

¿o conectar los senderos que los atraviesan?

Jorge L. Karol

[iipac] – Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

DOWNSCALING GLOBAL RECOMMENDATIONS TO LOCAL FEASIBILITIES

- *“Encauzar (mainstreaming) la sustentabilidad ambiental en la agenda de la planificación territorial*
- *“impulsar la coordinación transversal entre organismos técnicos de gobierno”*
- *“Fortalecimiento institucional”, “flexibilidad”, “establecimiento de redes”*
- *“Cooperación no-competitiva”; cooperación inter-departamental”*
- *“guías para la acción”, “lecciones aprendidas”, “mejores practicas”*
- *“interfaces producción de conocimientos – formulación de políticas”*

DOWNSCALING GLOBAL RECOMMENDATIONS TO LOCAL FEASIBILITIES

Discursos elusivos
Trampas discursivas
Dispositivos lingüísticos



sugieren la creencia en ...



→ Efectos mágicos de la enunciación

→ *Transparencia y evidencia* del conocimiento científico.

DOWNSCALING GLOBAL RECOMMENDATIONS TO LOCAL FEASIBILITIES

Argumento central:

**Los modelos de gestión ambiental
deben ser *construidos* en los niveles locales,
según corresponda a la escala territorial del problema**



**¿Qué entornos institucionales *locales* interactúan
con los discursos *globales*?**

¿a quiénes compete la gestión del ambiente?

→ a todos :

- universidad y centros de investigación
- sector público
- sector privado (empresario)
- sector comunitario y sus organizaciones
- gente “de a pie”

Dos focos:

1. El (los) Estado(s) : [dentro / entre]
2. La relación entre la producción de conocimientos y la formulación de políticas públicas: [dentro / entre]

Modelos organizacionales y decisorios en el Estado

1. **Industrialización dependiente, por sustitución de importaciones (1940-1960) → estructuras institucionales estatales formales, sectoriales, de tipo *árbol***
2. **Períodos neo-liberales (1970-2000): lógica de mercado + debilitamiento y retiro de los Estados**
3. **Creciente relevancia y protagonismo de intervenciones estatales (2000 →)**

En los tres modelos organizacionales:

- Baja visibilidad del carácter sistémico y complejo de lo ambiental - territorial
- Coexistencia conflictiva y acumulativa de capas político-institucionales
- Multiplicidades, superposiciones, redundancias, vacíos
- Fragmentaciones, desconexiones
- Metas, racionalidades y velocidades divergentes y conflictivas
- contradicciones institucionales, conceptuales e ideológicas entre políticas (aun dentro de una misma área gubernamental)
- Debilidad o ausencia de aprendizaje institucional

carácter cuasi - fractal

`Nuevos marcos y enfoques conceptuales →
novedosas relaciones entre instituciones y sus capacidades bajo
diversas formas :

- “Ente” (sectorial),
- “Programa” (intersectorial),
- “Comité” (interinstitucional),
- “Consejo” (interjurisdiccional) o
- “Foro” (multisectorial y multijurisdiccional)

las capacidades decisorias y ejecutoras reales decrecen cuando la
diversidad es más intensa.

Instituciones de nuevo cuño → coordinación y la articulación
estratégica.

No “organismo” o “agencia” sino “sistema” o “red”.

acerca de la función de coordinación

una “*primavera institucional*” : proliferan los discursos sobre “coordinación”, “articulación” y similares en múltiples localizaciones.

Algunas “funciones de coordinación” en el ámbito ambiental tienen...

- competencia
- expansión,
- fragmentación,
- multiplicidad,
- superposición,
- contradicción,
- articulación incompleta,
- racionalidades y velocidades contradictorias

Por tanto, esas funciones podrían no sobrevivir con éxito a la competencia con las lógicas sectoriales de los actores que se articulan

ILLUSTRATING MANAGEMENT MODELS (I)

algunas ilustraciones de construcciones complejas

1. Degradacion institucional de una funcion de coordinacion interinstitucional (SIFEM: un caso de *desaprendizaje destructivo*)
2. Construcción de capacidades de gestión del CC y de riesgos (2CN, Argentina)
3. Trasformaciones en el escenario institucional en la gestión del CC (Bolivia)

SIFEM - Sistema Federal de Emergencias (2005).

Vulnerabilidades institucionales.

1. Migraciones: Jefatura de Gabinete (1999) → Presidencia de la Nación (Feb, 2002) → Min. de Seguridad, Justicia y DDHH (Julio, 2002) → Ministerio del Interior (2004)
2. Heterogeneidades e Incompatibilidades de las instituciones conectadas
 - agendas políticas,
 - arquitecturas institucionales,
 - capacidades instaladas en materia de información, personal, infraestructura y equipamiento
 - financiamiento de gastos operativos.
 - **Determinación de las necesidades en base a negociaciones entre representantes inadecuados**
 - baja participación de grupos técnicos en las negociaciones políticas sobre coparticipación en fondos fiduciarios.

3. Convergencia conflictiva de las heterogeneidades → dificultan la sinergia operacional

- Falta de normas compartidas
- normativas propias y contradictorias que dificultan su aplicación durante la gestión combinada de la emergencia;
- Diseños institucionales, niveles de dependencia, grados de autonomía
- Practicas y normas de producción, soporte, distribución calidad de información
- Competencia institucional

4. planificación presupuestaria

- Desproporción entre presupuestos disponibles y demandas urgentes
- Priorización de gastos corrientes
- Discontinuidad en políticas de inversión sectorial (vi) a falta de compatibilidad de las inversiones en equipamientos que dificultan la coordinación.
- Manejo no integrado de las inversiones d diversas jurisdicciones.

La vulnerabilidad más severa:

**Insuficiencia y desproporción en masas
críticas de recursos
con especialización precisa
en la construcción de cadenas de valor**

7

CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN EN ARGENTINA FRENTE A LOS EVENTUALES IMPACTOS SOCIO-ECONOMICOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Presentación del informe final. Mayo de 2006

Capacidad de adaptación en Argentina

Inserción temprana del país en mecanismos internacionales para la Protección del Medio Ambiente, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (Estocolmo, 1972)

Hitos principales de su posicionamiento en relación al CC:

- Adhesión a la CMNUCC (Ley 24295, 1993)
- Adopción de metas de emisiones GEI (1999)
- Adhesión al Protocolo de Kyoto (2001)
- Creación de la Unidad de Cambio Climático (2003)
- Programa Nacional de Escenarios climáticos (2005)
- Creación del Fondo Argentino de Carbono(2005)

Capacidad de adaptación en Argentina

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) → Autoridad de aplicación Ley 24295



Unidad de Cambio Climático (UCC) → instrumenta responsabilidades SAyDS



- Coordina proceso de elaboración de Estrategia Nacional de Mitigación del CC (ENMCC)
- **Nodo central de articulación del dispositivo institucional** encargado de formulación, desarrollo e implementación de las **políticas nacionales** que emergen de los compromisos asumidos por la Argentina en el marco de la **CMNUCC**

Capacidad de adaptación en Argentina

Lógica de desarrollo temático de la Unidad de Cambio Climático

**Secretaría Ambiente y
Desarrollo Sustentable
(SAyDS)**

**Unidad de
Cambio
Climático**



**Estrategias Nacionales
Mitigación / Adaptación**



**Programas Nacionales
Mitigación / Adaptación**

Ámbitos

- Manejo sustentable de RRNN
- Conservación biodiversidad
- Mejora métodos + Tecnol. Productivas
- Eficiencia energética
- Industrias Limpias

Actores

- Administraciones Públicas (Nación, Provincias y Municipios)
- Empresas
- Instituciones académicas
- Organizaciones sociales
- Ciudadanos

Otras responsabilidades

- Programa Escenarios Climáticos
- OAMD
- Fondo Argentino de Carbono

Unidad de Cambio Climático

Sectores

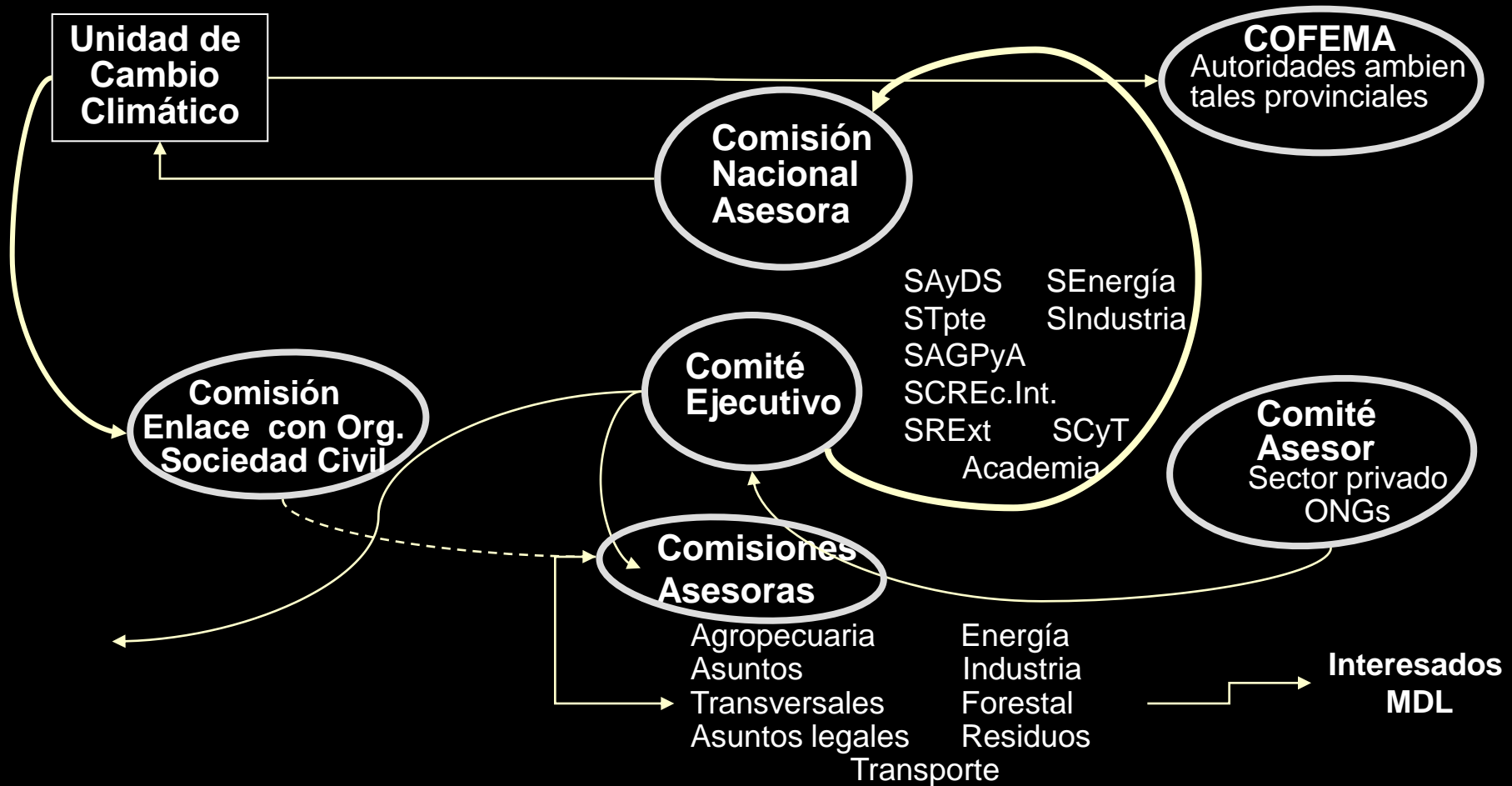
- Energía
- Industria
- Transporte
- LULUCF
- Agropecuario
- Gestión Residuos y Efluentes

Programas Nacionales

- Impactos CC
- Componentes Urbano-ambientales
- Energías + combustibles alternativos
- Eficiencia energética + U.R.E.
- Biocombustibles
- Participación ciudadana + 3° sector
- Formación + Educación Ambiental
- Indicadores, instrumentos e instituciones

Capacidad de adaptación en Argentina

Mapa de relacionamiento de la Unidad de Cambio Climático



Aciertos

Errores

Facilitadores

Obstáculos

Aciertos

Errores

Facilitadores

Obstáculos

- **Reconocimiento del carácter sistémico del problema**
- **Implantación de un nuevo modelo de institucionalidad**
- **Estrategia operativa: modelo híbrido (entre “Agencia” y “Red”)**
- **Diversos horizontes de planeamiento**
- **Lógicas y modalidades de Planificación Estratégica**

Impacto Socio-Económico del Cambio Climático en la República Argentina

Aciertos

Errores

Facilitadores

Obstáculos

Capacidad de adaptación en Argentina

- **Bajo nivel jerárquico del posicionamiento institucional de la UCC**
- **Modelo relacional “prescriptivo” y no “constructivo”**

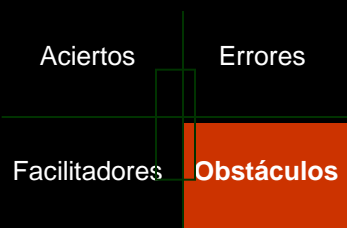
Aciertos

Errores

Facilitadores

Obstáculos

- **Políticas de relacionamiento inter-sectorial e interinstitucional de alcance nacional**
- **Fuerte componente *relacional*: la *función de coordinación* es un nodo central del diseño, desarrollo, orientación estratégica, implementación y evaluación de políticas de mitigación y adaptación al CC.**



- La compleja y densa trama institucional –diversos niveles jurisdiccionales del sector público, empresas y actores privados, ONGs, Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones Comunitarias de base, ciudadanos “de a pie”, con racionalidades, intereses y horizontes de planeamiento, diversos y competitivos – opera como una difícil *condición de viabilidad* de la implementación de la Estrategia Nacional.
- Proliferación de “funciones de coordinación” competitivas
- Aprendizajes institucionales escasos y fragmentados
- Ausencia de antecedentes exitosos de *implementación de estrategias conectivas* continuas
- Período de mutaciones conceptuales e institucionales a nivel global

2. Capacidad institucional de Gestión de Riesgos

Etapas de transición: de la *atención de desastres* a la *gestión de riesgos*

La trayectoria de la *construcción de la capacidad institucional de sistemas de gestión de riesgos* combina:

- creación de instituciones sectoriales de respuesta a la emergencia
- establecimiento de enlaces intrasectoriales y especializados
- establecimiento de comités intersectoriales e interjurisdiccionales
- implantación *top-down* de una *función conectiva estratégica* (SIFEM, 1999)

Aciertos

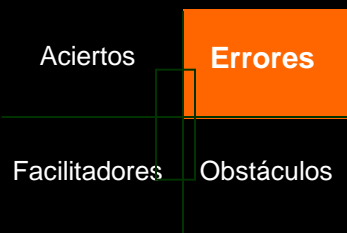
Errores

Facilitadores

Obstáculos



- **Reconocimiento del carácter sistémico del problema**
- **Implantación de un nuevo modelo de institucionalidad**
- **Estrategia operativa: modelo “Red”**
- **Diversos horizontes de planeamiento**



- **Migraciones jurisdiccionales, reducción de la jerarquía del posicionamiento institucional de la coordinación de la gestión de riesgos**
- **Retroceso en la estrategia de construcción institucional de la capacidad de gestión**
- **Ausencia de paradigma unificador**
- **Hegemonía de las ciencias básicas y la ingeniería, sujetas a premisas economicistas ; desconocimiento de campos disciplinarios clave**
- **Explicaciones deterministas y fragmentarias en sectores ultra especializados con resultados sesgados**
- **Diseño de operaciones técnicas que desestiman el carácter sistémico de la problemática**

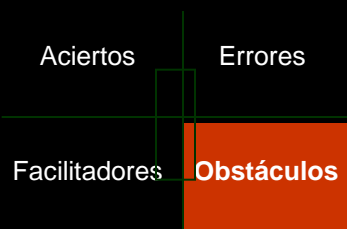
Aciertos

Errores

Facilitadores

Obstáculos

- Lógicas y modalidades de Planificación Estratégica
- Creación de “Entes”, “Programas”, “Comités”, “Consejos” y/o “Foros (formas diversas de relacionamiento y establecimiento de puentes transversales)
- Reconocimiento progresivo del carácter acumulativo de los procesos de *construcción social de las vulnerabilidades*



- Políticas implícitas de *construcción social del desastre*.
- Causación, extensión y/o profundización de la vulnerabilidad social
- Articulación disciplinaria incompleta o transicional + predominio de lógicas sectoriales
- Ausencia de disciplinas ligadas al planeamiento y la gestión urbano-regional
- Fragmentación del campo institucional y gestor
- Aprendizajes institucionales escasos y fragmentados
- La *falacia de la coordinación* : proliferación discursiva y competitiva de “funciones de coordinación”
- fracasos sistemáticos en la *implementación de estrategias conectivas* continuas
- Baja visibilidad de la necesidad de construcción progresiva de capacidades institucionales compartidas en torno al objeto de gestión

(a) Nuestra propia oficina/sector/organismo controla todo lo necesario para que este (objeto) funcione como debe. ¿Por qué deberíamos coordinar con otros?

(b) ¿estamos hablando de “*coordinar con*” o de “*coordinar a*”?

(c) ¿quién coordinará a quién?

(d) ¿qué significa exactamente para cada una de nosotros coordinar acciones y planes?

(e) ¿qué ganará y qué perderá cada uno de nosotros al compartir (nuestros propios) recursos, técnicos, información, presupuesto, tiempos?

(f) ¿qué modificaciones (legislativas, presupuestarias, organizacionales, comunicacionales, de capacitación) deberían ocurrir para que podamos coordinar nuestros programas y acciones?

(g) ¿a qué nivel jurisdiccional deberían ser producidas todas estas modificaciones?

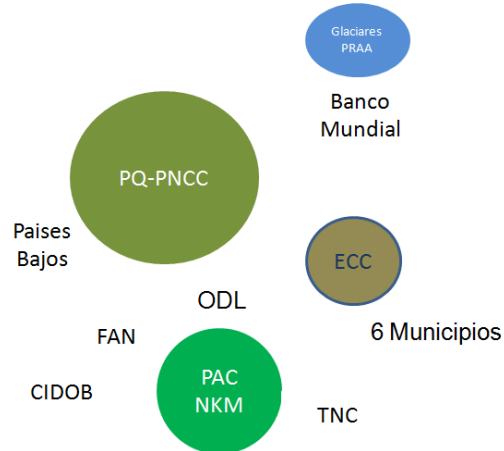
(h) ¿son transformaciones realmente factibles?

(i) ¿cómo deberíamos hacerlo?

(j) ¿hay realmente una agenda ambiental-territorial consistente en la que se encauce la sustentabilidad ambiental o instalar la cooperación no-competitiva?

3. Transformación del escenario institucional del CC (Bolivia, 2012)

2004 - 2006



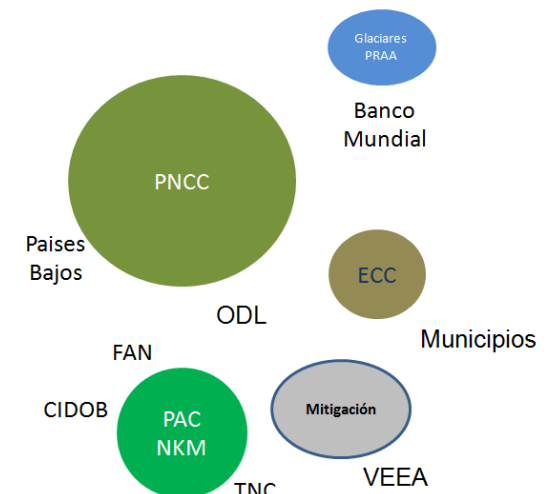
a) Bolivia entra en el proceso de definición de un Plan Nacional de Desarrollo.

(b) Bolivia tiene un rol técnico notorio en las comisiones que van a definir el mecanismo REDD.

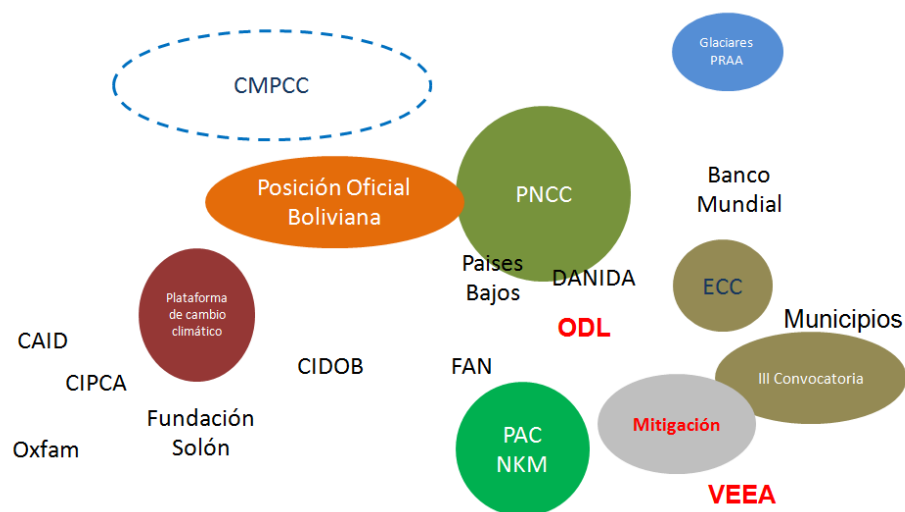
(c) La adaptación empieza a surgir como una prioridad notoria para Bolivia y varios otros países latinoamericanos. Bolivia prepara y publica el MNACC

El Programa de Acción de Nairobi invita a organizaciones de la sociedad civil internacional a colaborar en la construcción de una agenda internacional de adaptación al CC

2006 - 2008



2008 - 2010



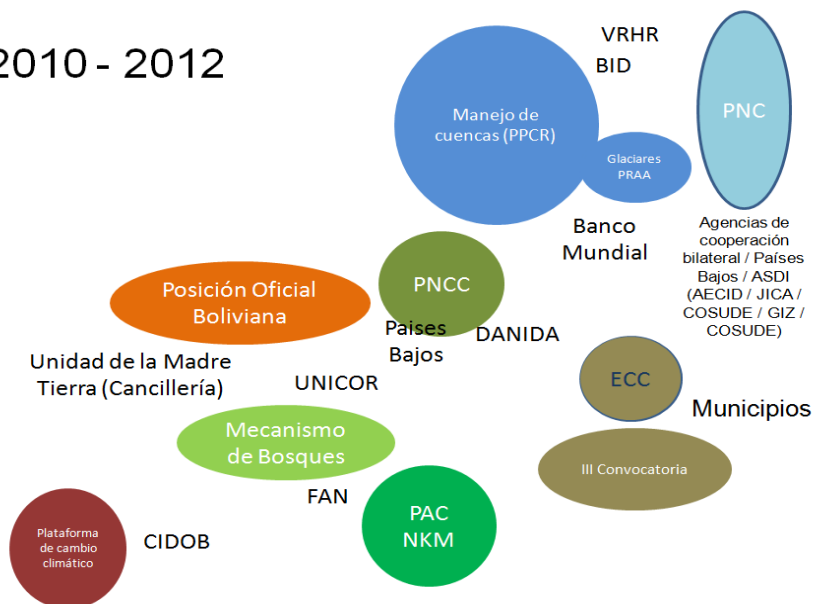
a) Durban y Rio + 20 son el escenario donde empieza a surgir el marco del régimen post- Kioto y de la Economía Verde

b) Bolivia presente una posición en torno a Bosques en Durban y en cuando a los mecanismos para implementación de opciones de mitigación

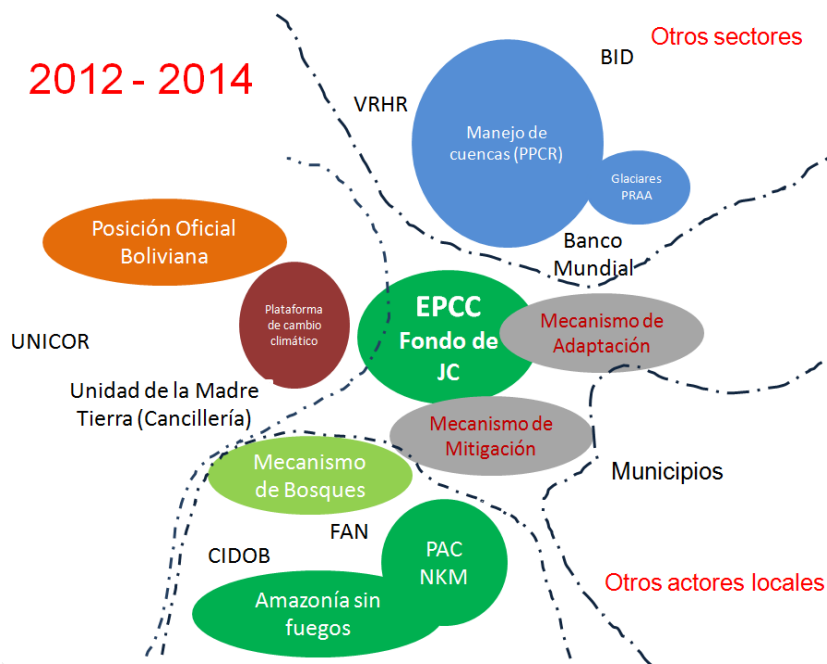
a) La reunión de Copenhague marca un hito en el carácter de las negociaciones post- Kioto

b) Bolivia juega un rol notorio y contestatario ante el proceso Poznan-Copenhague –Cochabamba-Cancún. Empieza a evolucionar la necesidad de un mecanismo alternativo a REDD

2010 - 2012



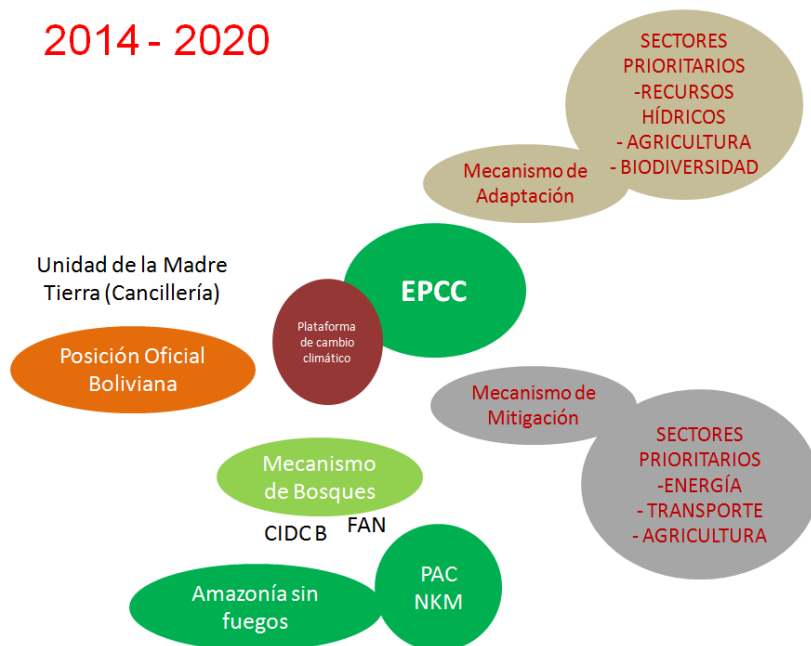
2012 - 2014



- Hasta el 2020 se define el marco legal y regulatorio del régimen post-Kioto, existen diferentes escenarios de despliegue de una Economía Verde y opciones alternativas
- Existen diferentes escenarios de la participación de Bolivia en este contexto internacional

- El escenario internacional se orienta hacia la consolidación de los mecanismos post-Kioto
- Bolivia consolida la EPCC y sus mecanismos de implementación

2014 - 2020



Acerca de las interfaces “ciencia – política pública”

interfases ciencia – política pública → un espacio de borde que interconecta dos *sistemas de producción*

(i) de *conocimientos* y

(ii) de *intervenciones urbanas*, respectivamente.

Diversos tipos de contactos

formales (uniones, intersecciones) y

funcionales (interacciones, interconexiones,

intercambios, mediaciones, coordinaciones, transferencias y realimentaciones recíprocas)

entre dos sistemas con diversos grados de autonomía relativa, con lógicas autoreferenciales y procesos de producción específicos y discernibles

Sus actores despliegan procedimientos singulares de producción y validación, siguiendo las reglas del propio *campo*.

interfases ciencia – política pública

interfases : difícil construcción

- cuando existen, no son directas, completas ni continuas:
- suelen tener intermitencias, inconsistencias, incompatibilidades e inelasticidades propias.
- Distintos objetos, racionalidades, lenguajes, tiempos y procedimientos de verificación implícitos en los respectivos *procesos de producción*.
- Cada campo presenta obstáculos propios a la construcción interdisciplinaria de conocimientos y a la formulación transversal de políticas públicas.
- Las buenas noticias: una *interface* es un borde que se abre, un vínculo que une y conecta, un puente que puede ser atravesado.

Gestión ambiental del territorio: objetos sistémicos extraordinariamente complejos →

- conocimiento y tratamiento en el campo científico → interdisciplina
- abordaje operativo requiere en el campo de la intervención → articulación interinstitucional, interjurisdiccional, intersectorial y temporal de aparatos y dispositivos sectoriales de diversas escalas de intervención

BRIEF CHARACTERIZATION OF (...) (ii)

(a) Baja visibilidad del carácter sistémico de la sustentabilidad ambiental del territorio y de sus vectores y determinantes



(b) contra-integración de los sistemas de gestión

- diseños institucionales
- dinámicas operativas
- estilos y orientaciones prevalecientes en planificación
- preguntas aisladas → respuestas irrelevantes
- diagnósticos separados y recíprocamente indiferentes
- remedios, propuestas e intervenciones desconectadas

**Los abordajes fragmentarios
de la planificación y gestión ambiental
producen territorios insustentables**

LEADING TRANSITIONS TOWARDS SUSTAINABLE TERRITORIAL DEVELOPMENT

Sustentabilidad ambiental del desarrollo territorial

Una compleja agenda de Planificación y Gestión

instalación: reconocer el caracter sistémico de los entornos territoriales

Implementación: modelos de gestión y gobernanza territorial específicos (MGGT)

Construcción de MGGT

integrar la investigación y la evaluación científica en procesos decisionales crecientemente transversales dentro y entre organizaciones públicas, privadas y comunitarias

La construcción de estos modelos de gestión

constituye políticas y programas ambientales y territoriales sustentables

opera como la condición de su *factibilidad*



Una organización de tipo “A” (*comunidad de práctica / red de aprendizaje*)

Construye una organización original de tipo “B” (Modelo de gestión)



Foco: construir

las relaciones interinstitucionales de producción
para encarar las *acciones* sobre el *objeto*

(y no tanto sobre la propia *institución* a construir)

(los propios actores antes que los abogados y administradores!)

BRIEF CHARACTERIZATION OF (...) (ii)

**La naturaleza de las barreras
para formular e implementar
procesos decisionales e intervenciones consistentes
sobre la sustentabilidad ambiental del territorio
es más *cultural y política* que sólo *técnica y económica***

objeto



acción



sujeto

La microfísica del tendido de puentes sobre brechas de gobernanca

Tres retos + tres interfaces críticas

Reto 1: comprender la naturaleza sistémica de (i) territorios y (ii) su transición a la sustentabilidad

- Campo conceptual – técnico

Interface crítica 1: ciencia – política (formulación informada de políticas)

→ *Construcción del objeto.*

Reto 2: encauzar la sustentabilidad en la agenda de planificación ambiental

- Campo político/organizacional/gestión

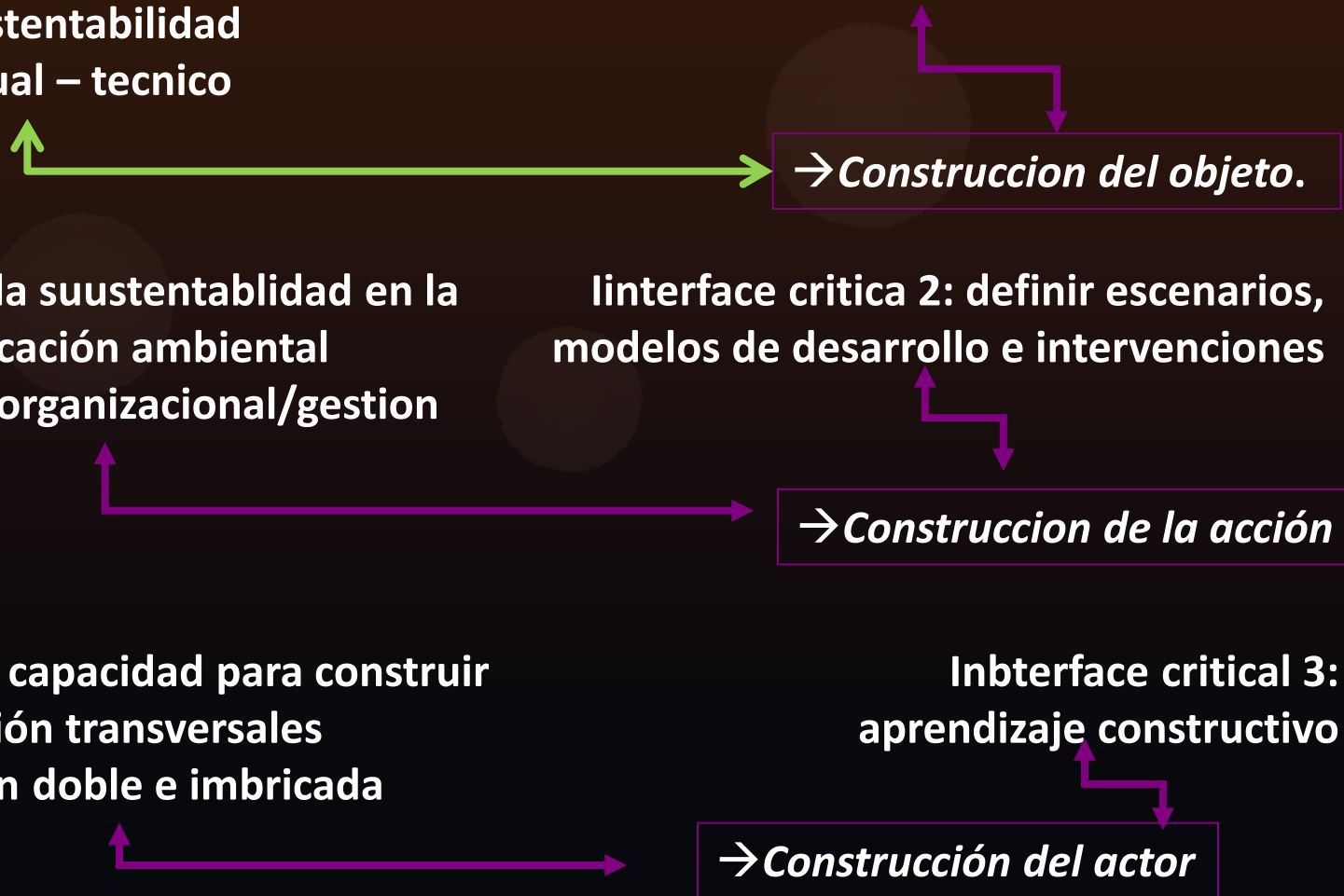
Interface crítica 2: definir escenarios, modelos de desarrollo e intervenciones

→ *Construcción de la acción*

Reto 3: construir capacidad para construir modelos de gestión transversales (una construcción doble e imbricada)

Interface crítica 3: aprendizaje constructivo

→ *Construcción del actor*



Todo este relato no es para asustar ni descorazonar sino para alertar sobre cuáles son los obstáculos que deben ser removidos a la hora de construir los modelos de gestión ambiental que correspondan a la escala de los problemas a resolver



¿tanto monta cortar como desatar?
Fernando II de Aragón (el 'católico')

Para deshacer nudos, hace falta inteligencia; para cortarlos, basta una espada”.
Norberto Bobbio

Corolarios

No salir del laberinto por arriba

No cortar el nudo gordiano sino desatarlo

Laberintos de la gestión ambiental:

¿salir por arriba?

¿o conectar los senderos que los atraviesan?

Jorge L. Karol

IIPAC – Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

email: jorge.karol@gmail.com; Tel: +54 (911) 5463 1305